

Numéro du rôle : 4362
Arrêt n° 150/2008 du 30 octobre 2008

A R R E T

En cause : le recours en annulation du chapitre II de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire » et de l'article 10 de la loi du 25 avril 2007 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des greffiers de l'Ordre judiciaire, les référendaires près la Cour de cassation, et les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux », introduit par l'ASBL « Confédération nationale des greffiers et des membres des greffes des cours et tribunaux du Royaume » (C.E.N.E.G.E.R.) et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge E. De Groot, faisant fonction de président, du président M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, J.-P. Snappe, E. Derycke et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 2007 et parvenue au greffe le 3 décembre 2007, un recours en annulation du chapitre II de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire » (publiée au *Moniteur belge* du 1er juin 2007) et de l'article 10 de la loi du 25 avril 2007 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des greffiers de l'Ordre judiciaire, les référendaires près la Cour de cassation, et les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux » (publiée au *Moniteur belge* du 11 juin 2007) a été introduit par l'ASBL « Confédération nationale des greffiers et des membres des greffes des cours et tribunaux du Royaume » (C.E.N.E.G.E.R.), dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, place Poelaert 1, August Crabbe, demeurant à 1602 Vlezenbeek, Smidsestraat 12, Pierre Verreydt, demeurant à 2140 Borgerhout, Karel de Preterlei 136, Joseph Horrion, demeurant à 4000 Liège, rue du Marché 21, André Van Camp, demeurant à 2140 Borgerhout, Lode van Berckenlaan 173, Cécile Devergnies, demeurant à 6560 Bersillies-l'Abbaye, rue de Cousolre 59, Geert Van Nuffel, demeurant à 9100 Saint-Nicolas, Joséphine-Charlottelaan 156, Eric Voss, demeurant à 4900 Spa, Préfayhai 23a, Frank Adriaensen, demeurant à 2640 Mortsels, Fortstraat 24, et André Boelaert, demeurant à 9300 Alost, Lindenstraat 130.

Des mémoires ont été introduits par :

- la « Confédération des syndicats chrétiens - Services publics », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, avenue de l'Héliport 21;
- le Conseil des ministres.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 17 septembre 2008 :

- ont comparu :
 - . Me F. Judo *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me I. Arnouts *loco* Me P. Lahousse, avocats au barreau de Malines, pour la « Confédération des syndicats chrétiens - Services publics »;
 - . Me E. Casteleyn *loco* Me S. Lust, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, la première partie requérante, l'ASBL « Confédération nationale des greffiers et du des membres des greffes des cours et tribunaux du Royaume » (C.E.N.E.G.E.R.), n'a pas intérêt au recours en annulation, étant donné que les lois attaquées n'affecteraient pas son objet social, qui consiste à développer l'esprit de corps parmi ses membres, à présenter aux autorités compétentes les *desiderata* et les suggestions de ses membres et des fédérations pour toutes les questions professionnelles d'ordre général et à favoriser la formation professionnelle de ses membres. Les lois attaquées n'ont aucune incidence défavorable sur la possibilité pour la première partie requérante de développer l'esprit de corps parmi ses membres, ni ne l'empêche de présenter ses *desiderata* et suggestions à une autorité quelconque. Elles n'ont pas non plus de rapport avec la formation professionnelle de ses membres.

A.1.2. La « Confédération des syndicats chrétiens - Services publics » (ci-après : CSC - Services publics), qui motive son intervention dans l'actuelle affaire en soulignant qu'elle est une organisation syndicale représentative ayant intérêt à un recours en annulation d'une disposition qui règle les relations entre les autorités et les organisations syndicales, estime que les parties requérantes n'ont pas intérêt au recours en annulation en ce qu'il est dirigé contre l'article 10 de la loi du 25 avril 2007 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des greffiers de l'Ordre judiciaire, les référendaires près la Cour de cassation, et les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux ». En effet, les parties requérantes ne démontrent nullement qu'elles pourraient être affectées directement et défavorablement par la disposition attaquée. La première partie requérante ne démontre pas davantage qu'elle satisfait aux conditions pour pouvoir être considérée comme une organisation syndicale représentative au sens de l'article attaqué.

A.1.3. Les parties requérantes renvoient à deux arrêts de la Cour dans lesquels l'intérêt de la première partie requérante a été admis, à savoir les arrêts n^{os} 138/98 et 39/2004. Elles n'aperçoivent pas pourquoi la Cour pourrait changer d'avis en l'espèce. En outre, l'exception soulevée par le Conseil des ministres serait purement académique, vu qu'il ne conteste pas l'intérêt des autres parties requérantes.

A l'exception soulevée par la CSC - Services publics, les parties requérantes répondent qu'elles ont bel et bien un intérêt, en tant que greffiers, à contester une disposition qui fixe la composition des comités de négociation et de concertation pour leur groupe professionnel. En effet, cette disposition contribue à déterminer la position des greffiers par rapport aux autorités publiques, qui sont leur employeur.

Quant au premier moyen

A.2. Le premier moyen est dirigé contre le chapitre II de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire » (ci-après : la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire) et est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 151, § 1er, de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, parce que les dispositions de ce chapitre constituent un recul pour l'indépendance des greffiers de l'ordre judiciaire par rapport à la magistrature et par rapport au pouvoir exécutif.

A.3.1. Selon les parties requérantes, le législateur a injustement considéré qu'il pouvait assimiler le statut des greffiers à celui des juristes de parquet, des référendaires et des secrétaires de parquet. Il a ainsi méconnu l'arrêt n° 138/99 de la Cour, dont il peut être déduit qu'il existe une différence fondamentale entre les membres du personnel cités en dernier lieu et les greffiers. Dans cet arrêt, la Cour a déduit des dispositions du Code judiciaire que le greffier est un organe du pouvoir judiciaire et appartient à l'ordre judiciaire. C'est pourquoi le greffier doit, aux yeux du public, apparaître comme indépendant et impartial. La Cour a également considéré que le statut des greffiers, tel qu'il est réglé dans le Code judiciaire, est plus proche de celui des magistrats que de celui des secrétaires de parquet. Bien que la loi attaquée ait modifié plusieurs aspects majeurs de l'ancien statut des greffiers, elle a également maintenu de nombreux éléments de ce statut. Tel est notamment le cas en ce qui concerne la définition des tâches et le régime de responsabilité spécifique des greffiers. Les contours du statut des greffiers, esquissés par la Cour dans son arrêt n° 138/99, restent donc valables.

A.3.2. Les parties requérantes estiment, en faisant référence à l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi devenu la loi attaquée, que le législateur a injustement considéré tous les membres du personnel judiciaire comme des personnes qui assistent le juge dans l'exercice de sa fonction, sans prendre en compte la position centrale qu'occupe le greffier dans ce cadre, par suite de ses tâches et missions spécifiques. Tous les membres du personnel judiciaire ne doivent pas faire montre, aux yeux du public, d'indépendance et d'impartialité. En traitant de manière égale tous les membres du personnel, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, tel qu'elles sont garanties par les articles 151, § 1er, de la Constitution et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, sont compromises. L'indépendance et l'impartialité garanties par cette dernière disposition visent non seulement les juges au sens strict du terme, mais également le « tribunal », pris comme un tout.

Bien que la Cour ait considéré, dans son arrêt n° 33/92, que l'engagement de l'autorité belge d'accorder des droits aux citoyens, dans le cadre d'une convention déterminée, implique au moins qu'il ne soit pas pris de mesures contraires aux objectifs de cette convention, le législateur a, en l'espèce, pris des mesures qui sont contraires aux objectifs de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir garantir une justice indépendante et impartiale, la perception du justiciable, traduite par l'adage « *justice must not only be done, but also seen to be done* », étant également importante. Cet adage s'applique d'autant plus en l'espèce que le greffier est un collaborateur particulièrement visible de la justice, contrairement aux autres membres du personnel judiciaire.

A.4.1. Le Conseil des ministres estime que le moyen est irrecevable, parce qu'il ne satisfait pas aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, aux termes duquel une requête doit notamment contenir un exposé des faits et moyens. Les moyens doivent en outre être suffisamment clairs. Par leur premier moyen, les parties requérantes demandent l'annulation de l'ensemble du chapitre II de la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire, qui contient les articles 2 à 155, sans préciser quels articles attaqués violeraient les dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées dans le moyen ni en quoi il y aurait violation. La Cour doit cependant, dès la réception de requête, pouvoir établir si le recours n'est pas manifestement irrecevable ou manifestement non fondé ou si la Cour n'est pas manifestement incompétente. Les parties à la cause doivent également avoir la possibilité de répondre par un seul mémoire à la requête, ce que ferait ressortir l'arrêt n° 21/2003 de la Cour.

A.4.2. Selon les parties requérantes, la référence à l'arrêt n° 21/2003 manque de pertinence, étant donné que cet arrêt est antérieur à la modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 par la loi spéciale du 9 mars 2003. Depuis cette modification, le Conseil des ministres a le dernier mot, de sorte que le contexte juridique des considérants de la Cour dans l'arrêt n° 21/2003 n'est plus actuel. Quant au contenu, l'actuelle affaire ne peut en outre être comparée à l'affaire qui a fait l'objet de l'arrêt précité. Les parties requérantes indiquent également qu'elles attaquent l'intégralité du chapitre II de la loi du 25 avril 2007, en raison de la connexité entre les différentes dispositions de ce chapitre. Elles estiment que le Conseil des ministres ne démontre nullement que certaines de ces dispositions n'ont aucune incidence sur le statut des greffiers.

A.5.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne justifient pas, en outre, de l'intérêt requis pour attaquer l'ensemble du chapitre II de la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire. Les dixième à dixième requérants sont tous greffiers ou greffiers en chef. Ils ne peuvent être affectés directement par les dispositions attaquées qu'en ce qu'elles portent sur leur propre statut. Dans la mesure où le chapitre II de la loi

du 25 avril 2007 contient des règles qui sont étrangères au statut des greffiers et des greffiers en chef, le recours contre ce chapitre est dès lors irrecevable. Au cas où il serait admis que la première partie requérante a intérêt au recours en annulation, il convient de constater qu'elle ne met en cause, dans le premier moyen, que le statut des greffiers. Son intérêt serait dès lors limité aux dispositions qui portent directement sur le statut des greffiers.

A.5.2. Les parties requérantes répondent que plusieurs dispositions du chapitre attaqué sont « l'envers et le revers de la même médaille » : lorsque le législateur dispose à l'article 18 que les référendaires appartiennent au niveau A, cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 20, qui dispose que les greffiers relèvent du niveau A ou du niveau B. Même si l'article 18 ne concerne donc apparemment pas le statut des greffiers, cette disposition fait néanmoins partie d'un complexe législatif qui a, dans sa totalité, des conséquences pour le statut des greffiers.

A.6.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne démontrent pas davantage en quoi elles pourraient être affectées personnellement par le chapitre attaqué. En réalité, leur moyen est dicté par le souci que l'indépendance du pouvoir judiciaire ne soit plus garantie pour le justiciable. Le moyen ne vise donc pas à remédier à un préjudice personnel et s'assimile à une action populaire.

A.6.2. Les parties requérantes répondent qu'elles poursuivent avant tout la protection de leur propre statut. Le fait qu'elles soulignent que les dispositions attaquées ont des conséquences préjudiciables pour le justiciable n'y fait pas obstacle.

A.7.1. Selon le Conseil des ministres, le moyen est également irrecevable au motif que les parties requérantes n'expliquent pas par rapport à quelles catégories de personnes elles seraient discriminées. Leur moyen vise en réalité à faire effectuer un contrôle direct au regard de l'article 151, § 1er, de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, examen qui ne relève pas de la compétence de la Cour.

A.7.2. Les parties requérantes répondent qu'elles ont clairement indiqué, dans leur requête, la distinction entre les greffiers, qui doivent faire preuve d'indépendance, et les membres du personnel judiciaire au sens strict du terme, auxquels cette condition ne s'applique pas. L'exception du Conseil des ministres manque donc en fait.

A.8.1. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes déduisent à tort de l'arrêt n° 138/98 de la Cour que le législateur ne pouvait assimiler le statut des greffiers à celui des secrétaires de parquet. Il est vrai que, dans cet arrêt, la Cour a souligné les différences de fonctions entre les greffiers et les secrétaires de parquet et elle a certes considéré que le fait que les deux catégories bénéficient d'un statut administratif et pécuniaire analogue ne suffit pas pour justifier une équivalence des deux catégories en ce qui concerne l'application de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », mais la Cour n'a nullement considéré, de manière générale, que les greffiers et les secrétaires de parquet constituent des catégories distinctes et qu'une uniformisation d'une mesure quelconque serait nécessairement incompatible avec le principe d'égalité. Dans l'arrêt n° 39/2004, la Cour a par ailleurs considéré que, bien que la fonction de magistrat et celle de greffier se rapprochent sur certains points, il existe entre les deux des différences fondamentales liées à la nature de leurs tâches et au caractère juridique de leur statut. Selon la Cour, ces différences valent également pour les secrétaires et le personnel des greffes et des parquets, de sorte que, en ce qui concerne ces aspects, ces personnes sont comparables aux greffiers.

Le Conseil des ministres n'aperçoit pas, et les parties requérantes ne démontreraient pas, selon lui, quelles différences entre les greffiers et les secrétaires de parquet seraient à ce point fondamentales que leur statut pécuniaire et administratif devrait également être réglé différemment.

A.8.2. Selon les parties requérantes, le Conseil des ministres ne réfute aucunement le fait que les greffiers doivent apparaître, aux yeux du public, comme indépendants et impartiaux. En outre, la référence à l'arrêt n° 39/2004 est moins pertinente en l'occurrence, parce que cet arrêt portait sur le régime disciplinaire des greffiers, en d'autres termes sur l'organisation interne, et donc pas sur l'indépendance aux yeux du public.

A.9.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne précisent pas en quoi le nouveau statut des greffiers violerait l'article 151, § 1er, de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 151, § 1er, de la Constitution ne s'applique d'ailleurs pas aux greffiers, étant donné qu'il porte uniquement sur l'indépendance des juges. La Constitution ne contient aucune disposition spécifique

régissant le statut des greffiers. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne concerne pas non plus le statut des greffiers. Le greffier ne participe pas à la véritable fonction de juger et sa tâche d'assistance au juge consiste essentiellement, voire exclusivement, en une assistance matérielle. A supposer même que les exigences d'indépendance et d'impartialité contenues dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme s'étendent également au greffier, cette disposition n'interdit nullement que soit donné aux greffiers un statut administratif et pécuniaire analogue à celui des secrétaires de parquet et du personnel des greffes et des parquets.

A.9.2. Les parties requérantes répondent que la violation des articles 151, § 1er, de la Constitution et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme consiste en ce que les greffiers n'ont plus de statut spécifique, distinct de celui des autres membres du personnel de la justice. Elles estiment également que l'article 151, § 1er, de la Constitution doit être interprété conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui aurait pour effet que les garanties d'indépendance et d'impartialité valent non seulement pour les magistrats mais également pour le « tribunal » dans son ensemble. Dans le texte de l'article 6 précité, il est en effet question d'un « tribunal », ce qui a incontestablement une portée plus large que le seul juge.

A.10. Enfin, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes donnent à l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet devenu la loi attaquée une portée qu'il n'a pas. Le Conseil d'Etat a certes considéré que le nouveau régime devait contenir suffisamment de garanties en vue de l'indépendance des divers membres de l'ordre judiciaire, mais la question de savoir jusqu'où doivent s'étendre ces garanties dépend de la mesure dans laquelle les intéressés collaborent à l'exercice de la fonction juridictionnelle. Puisque les greffiers n'exercent pas eux-mêmes la fonction juridictionnelle, ils ne doivent en tout état de cause pas bénéficier des mêmes garanties d'indépendance que les magistrats. Il ne peut nullement être déduit de l'avis du Conseil d'Etat que le statut des greffiers doive nécessairement être différent de celui des secrétaires de parquet et des autres membres du personnel des greffes et parquets. En revanche, il peut être déduit de cet avis que le Conseil d'Etat a estimé que le nouveau régime offrait suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité. Le Conseil d'Etat a uniquement critiqué le fait que le pouvoir judiciaire n'avait pas suffisamment de prise sur la politique du personnel. Le législateur a finalement répondu à cette préoccupation, ainsi qu'il ressort des dispositions relatives à l'établissement des fonctions types, à la composition du comité de pondération, au contrôle exercé sur les greffiers et au recrutement et à l'évaluation des greffiers. Outre ces garanties, les garanties classiques continuent par ailleurs de s'appliquer pleinement. Ainsi, les traitements des membres du greffe sont intégralement fixés par la loi et il existe des dispositions spécifiques en ce qui concerne les incompatibilités, la définition des tâches et la responsabilité des greffiers.

Quant au deuxième moyen

A.11. Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 20 de la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée établit une différence de traitement qui ne peut être justifiée de manière objective et raisonnable entre, d'une part, les greffiers et, d'autre part, les juristes de parquet et les référendaires, en ce que les premiers, même s'ils sont titulaires d'un diplôme de docteur, de licencié ou de master en droit, sont nommés au niveau B, alors que les derniers qui sont titulaires du même diplôme sont nommés au niveau A.

A.12. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes font savoir qu'elles se désistent de leur deuxième moyen.

Quant au troisième moyen

A.13. Le troisième moyen est dirigé contre l'article 10 de la loi du 25 avril 2007 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des greffiers de l'Ordre judiciaire, les référendaires près la Cour de cassation, et les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux », et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée établirait une différence de traitement injustifiée entre les organisations syndicales agréées. Contrairement aux organisations syndicales agréées qui siègent au comité commun à tous les services publics, la disposition attaquée exige que les organisations syndicales agréées qui s'adressent à une catégorie professionnelle spécifique comptent parmi leurs membres cotisants un quart de toutes les personnes qui appartiennent à cette catégorie.

A.14. Bien que le législateur puisse exiger un certain niveau de représentativité pour admettre une organisation syndicale à la concertation avec les autorités, il ne peut, selon les parties requérantes, établir sur ce point une différence de traitement qui ne soit pas objectivement et raisonnablement justifiable. L'article 10 attaqué établit toutefois une distinction entre, d'une part, les organisations syndicales agréées mentionnées à l'article 10, alinéa 2, 1°, qui siègent au comité commun à tous les services publics et, d'autre part, les organisations syndicales spécifiques de greffiers, référendaires et juristes de parquet, mentionnées à l'article 10, alinéa 2, 2°. Le premier groupe ne doit pas justifier d'une représentativité quelconque au sein de la catégorie professionnelle directement concernée, à l'inverse du second groupe. Il ne peut être justifié que le législateur choisisse d'apprécier la représentativité des organisations syndicales de la seconde catégorie au niveau de la catégorie de personnel, alors que les organisations syndicales de la première catégorie sont automatiquement admises au comité de négociation et aux comités de concertation pour les greffiers, référendaires et juristes de parquet. Il est vrai que ces dernières organisations syndicales ont montré leur représentativité pour l'ensemble des services publics, mais leur représentativité au sein des catégories de personnel précitées est minimale. La mesure attaquée doit être considérée comme une dispense de l'obligation de représentativité pour plusieurs organisations syndicales, qui ne sont quasiment pas présentes dans les catégories de personnel visées par la disposition attaquée.

A.15.1. Le Conseil des ministres expose que la loi attaquée du 25 avril 2007 s'inspire des lois relatives au personnel qui échappe également au champ d'application de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », en particulier de la loi du 17 mars 2004 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat » et de la loi analogue du 24 mars 1999 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police ».

La loi attaquée prévoit, comme les lois précitées, une représentation, d'une part, par les organisations syndicales agréées qui représentent tout le personnel des services publics et, d'autre part, les organisations syndicales agréées qui ont pour but de représenter des catégories de personnel spécifiques. La représentation de la première catégorie d'organisations syndicales (les organisations syndicales « classiques ») n'est pas déraisonnable, étant donné que le statut des catégories de personnel visées par la loi attaquée présente de grandes similitudes avec le statut du personnel de l'Etat fédéral, que ces organisations syndicales connaissent bien. L'extension de cette représentation aux organisations syndicales spécifiques, liées à des fonctions, ne peut avoir pour conséquence que trop d'organisations syndicales soient associées à la concertation et aux négociations, ce qui impliquerait que cette concertation et ces négociations ne pourraient plus être organisées efficacement. C'est pour cela que le législateur a choisi d'instaurer un seuil de représentativité pour les organisations syndicales « spécifiques ».

A.15.2. Le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n^{os} 70/2002 et 111/2002 de la Cour et en déduit qu'il ne peut être considéré comme déraisonnable que les organisations syndicales « classiques », qui défendent les intérêts de toutes les catégories du personnel, soient admises à la concertation et aux négociations. Il déduit des arrêts n^{os} 148/2003 et 144/2004 de la Cour qu'il n'est pas non plus déraisonnable, afin d'éviter un morcèlement des organisations syndicales, de lier une condition de représentativité à la représentation par des organisations syndicales de catégories de personnel spécifiques.

A.16. La « CSC - Services publics » souligne que le législateur s'est inspiré des structures de concertation existantes au sein de l'Etat fédéral. En fixant le seuil de représentativité prévu par la disposition attaquée, le législateur entendait éviter le morcèlement du paysage syndical et éviter avant tout qu'une organisation prétende parler au nom d'une catégorie de membres du personnel alors qu'un nombre seulement très restreint de ces membres sont affiliés auprès d'elle. La différence de traitement contestée est donc objectivement et raisonnablement justifiée.

A.17. Selon les parties requérantes, la justification donnée par le Conseil des ministres n'est pas compatible avec ce qui a été affirmé au cours des travaux préparatoires de la loi attaquée. En outre, ce qui dérange les parties requérantes, ce n'est pas tant la condition de représentativité inscrite à l'article 10, alinéa 2, 2°, b), mais plutôt la dispense de cette condition qui est accordée aux organisations syndicales classiques. Le fait que ces organisations syndicales ont une expérience dans certaines matières ne peut être invoqué en l'espèce, vu que cet argument n'a pas été utilisé au cours des travaux préparatoires de la loi attaquée.

- B -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la première partie requérante, au motif que les lois attaquées ne pourraient affecter son objet social.

La « Confédération des syndicats chrétiens - Services publics », qui motive son intervention dans la présente affaire en indiquant qu'elle a nécessairement, en tant qu'organisation syndicale représentative légalement associée au fonctionnement des services publics, un intérêt à un recours en annulation d'une disposition qui règle les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales, estime que les parties requérantes n'ont pas intérêt au recours en annulation en ce qu'il est dirigé contre l'article 10 de la loi du 25 avril 2007 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des greffiers de l'Ordre judiciaire, les référendaires près la Cour de cassation, et les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux », étant donné qu'elles ne démontrent aucunement que leurs intérêts pourraient être affectés directement et défavorablement par cette disposition. La première partie requérante ne démontrerait pas davantage qu'elle satisfait aux conditions pour pouvoir être considérée comme une organisation syndicale représentative au sens de cette disposition.

B.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.3.1. La première partie requérante est l'ASBL « Confédération nationale des greffiers et des membres des greffes des cours et tribunaux du Royaume » (C.E.N.E.G.E.R.).

B.3.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.3.3. L'ASBL « C.E.N.E.G.E.R. » a pour objet, selon ses statuts, de développer l'esprit de corps parmi ses membres et de présenter aux autorités compétentes les *desiderata* et les suggestions de ses membres et des fédérations pour toutes les questions professionnelles d'ordre général.

Contrairement à ce que fait valoir le Conseil des ministres, se fondant sur une lecture littérale de l'objet social de l'ASBL, il peut être admis que des dispositions qui portent, d'une part, sur le statut des greffiers des cours et tribunaux et, d'autre part, sur la composition des comités de négociation et de concertation pour les greffiers, référendaires et juristes de parquet de l'ordre judiciaire, soient de nature à pouvoir affecter défavorablement l'objet social de l'association. En ce que le recours est dirigé contre de telles dispositions, la première partie requérante justifie de l'intérêt requis. Le fait que la première partie requérante ne démontre pas qu'elle satisfait aux conditions pour pouvoir être considérée comme une organisation syndicale représentative au sens de l'article attaqué par le troisième moyen, ne prive pas cette partie requérante de son intérêt, étant donné que, lorsqu'une disposition législative privilégie certaines catégories d'organisations syndicales, les autres organisations syndicales ont un intérêt suffisamment direct à attaquer cette disposition.

B.4. Les autres parties requérantes invoquent leur qualité de greffier en chef, de greffier chef de service ou de greffier près les cours et tribunaux. En cette qualité, elles peuvent être affectées défavorablement par les dispositions attaquées dans la mesure où elles portent sur le statut des greffiers. Sous cette réserve, elles justifient de l'intérêt requis.

Quant au fond

Quant au premier moyen

B.5. Le premier moyen est dirigé contre l'ensemble du chapitre II de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à

l'organisation judiciaire » (ci-après : la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire), et est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 151, § 1er, de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les dispositions de ce chapitre impliqueraient une perte d'indépendance des greffiers de l'ordre judiciaire par rapport à la magistrature et au pouvoir exécutif.

B.6. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.7. Le chapitre II attaqué de la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire contient 154 articles qui modifient ou remplacent diverses dispositions du Code judiciaire. Ces dispositions concernent notamment la direction générale et l'organisation des cours et tribunaux, la création de services d'appui, les directives de la politique répressive, la structure hiérarchique du greffe et du secrétariat du parquet, la répartition du personnel en niveaux et classes, la nomination du personnel, le statut des référendaires et des juristes de parquet, les conditions de nomination et la carrière des magistrats et du personnel judiciaire, les formations certifiées, l'évaluation du personnel judiciaire, l'installation des magistrats, des référendaires, des juristes de parquet et des greffiers ainsi que leur prestation de serment et les traitements et suppléments de traitement du personnel judiciaire.

B.8. Les parties requérantes ne précisent pas quelles dispositions parmi les 154 articles qui figurent au chapitre II de la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire impliqueraient un « recul au niveau de l'indépendance des greffiers de l'ordre judiciaire » ni en quoi chacune des dispositions en question porterait atteinte à l'indépendance des greffiers, tant par rapport à la magistrature que par rapport au pouvoir exécutif.

B.9. Le premier moyen est irrecevable.

Quant au deuxième moyen

B.10. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ont fait savoir qu'elles souhaitaient se désister de leur deuxième moyen.

B.11. Rien n'empêche la Cour de décréter, en l'espèce, le désistement.

Quant au troisième moyen

B.12. Le troisième moyen est dirigé contre l'article 10 de la loi du 25 avril 2007 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des greffiers de l'Ordre judiciaire, les référendaires près la Cour de cassation et les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux », et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée exige que les organisations syndicales agréées qui s'adressent à une catégorie professionnelle spécifique comptent parmi leurs affiliés cotisants un quart de toutes les personnes qui appartiennent à cette catégorie, alors que cette condition n'est pas imposée aux organisations syndicales agréées qui siègent au comité commun à l'ensemble des services publics.

B.13. L'article 10 attaqué dispose :

« Seules les organisations syndicales représentatives peuvent siéger au comité de négociation et aux comités de concertation des greffiers, référendaires et juristes de parquet de l'Ordre judiciaire.

Sont considérées comme représentatives pour siéger :

1° les organisations syndicales agréées qui siègent au comité commun à l'ensemble des services publics, visé à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, 3° de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

2° sans préjudice du 1°, les organisations syndicales agréées qui, à la fois :

a) défendent les intérêts, soit de toutes les catégories de greffiers de l'Ordre judiciaire, soit les référendaires près la Cour de cassation, soit de tous les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux, soit de toutes les catégories de personnel énumérées ci-dessus;

b) comptent un nombre d'affiliés cotisants qui représente au moins 25 pour cent de l'ensemble des personnes composant chaque groupe de personnel qu'elles représentent ».

B.14.1. Par la loi du 25 avril 2007 « organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des greffiers de l'Ordre judiciaire, les référendaires près la Cour de cassation, et les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux », le législateur a entendu créer une structure de concertation sociale distincte entre les membres de l'ordre judiciaire en question et les pouvoirs publics (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2010/1, p. 2). Cette structure distincte a été justifiée en soulignant que « l'exigence d'indépendance oblige à exclure [les membres en question de l'ordre judiciaire] du statut syndical du personnel public » (*ibid.*).

A cet effet ont été créés un comité de négociation distinct (article 4) et un comité de concertation distinct (article 8, § 1er) pour les greffiers, référendaires et juristes de parquet. Le Roi peut en outre créer, par ressort de cour d'appel, un comité de concertation de base (article 8, § 2). La loi du 25 avril 2007 détermine les matières pour lesquelles des négociations doivent être menées au sein du comité de négociation et celles pour lesquelles une concertation doit être menée au sein des comités de concertation.

B.14.2. Le comité de négociation et les comités de concertation comprennent, d'une part, une délégation des autorités publiques et, d'autre part, une délégation par organisation syndicale représentative.

B.14.3. Selon l'article 10 attaqué, seules les organisations syndicales représentatives siègent au comité de négociation et aux comités de concertation. Cette disposition contient également les conditions auxquelles doit satisfaire une organisation syndicale pour être considérée comme représentative et établit à cet effet une distinction entre deux catégories.

A la première catégorie appartiennent les organisations syndicales agréées qui siègent au comité commun à l'ensemble des services publics, visé à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. Cette catégorie est considérée comme représentative en

raison de la seule circonstance qu'elle siège audit comité commun à l'ensemble des services publics.

A la deuxième catégorie appartiennent les organisations syndicales agréées qui défendent les intérêts soit de toutes les catégories de greffiers de l'ordre judiciaire, soit des référendaires près la Cour de cassation, soit de tous les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux, soit de toutes les catégories de personnel précitées ensemble. Ces organisations syndicales ne sont considérées comme représentatives que si elles comptent un nombre d'affiliés cotisants qui représente au moins 25 p.c. de l'ensemble des personnes composant chaque groupe de personnel qu'elles représentent.

B.15.1. Selon l'article 7 de la loi précitée du 19 décembre 1974, une organisation syndicale ne peut siéger au comité commun à l'ensemble des services publics que lorsqu'elle exerce son activité sur le plan national, défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services publics et est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail.

B.15.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 décembre 1974 que ce choix correspond à la volonté du Gouvernement « d'avoir devant lui des interlocuteurs valables et responsables avec lesquels il puisse négocier efficacement » et, pour atteindre ce but, de ne « négocier qu'avec des syndicats capables de porter des responsabilités effectives sur le plan national » et d'éviter le morcellement syndical qui « signifierait la mort de ces négociations » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1974, n° 367/2, p. 10).

En faisant référence à la composition du comité commun à l'ensemble des services publics, le législateur doit être réputé, en adoptant la disposition attaquée, avoir poursuivi les mêmes objectifs.

B.15.3. Il est conforme à ces objectifs de sélectionner les interlocuteurs qui siégeront dans les structures de concertation et de négociation afin d'assurer une concertation sociale permanente et efficace et de préserver la paix sociale. Il n'est pas déraisonnable d'admettre en tout cas les organisations syndicales qui sont actives au niveau fédéral ou qui, à tout le moins,

font partie d'une organisation syndicale constituée à ce niveau et qui défendent également les intérêts de toutes les catégories du personnel. Une telle exigence est en effet de nature à garantir dans une certaine mesure que les revendications relatives à une catégorie du personnel soient formulées en tenant compte de la situation des autres travailleurs.

B.15.4. Il en est de même pour la condition d'affiliation à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail.

Une telle condition n'est pas discriminatoire dans son principe en ce qu'elle n'est qu'une manière indirecte d'exiger l'affiliation à une organisation ou fédération interprofessionnelle incluant le secteur privé et le secteur public.

Certes, la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail laisse au Roi un choix quant aux organisations représentées à ce Conseil. Mais de ce que le législateur s'est abstenu de mentionner dans la loi elle-même les critères objectifs, précis et préétablis que le Roi devrait appliquer, il ne pourrait être déduit qu'il L'aurait implicitement autorisé à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination et à ne pas tenir compte des recommandations répétées de l'Organisation internationale du travail (*B.I.T., Bulletin officiel*, Vol. LXX, 1987, Série B, n° 2, p. 24).

Si large et si imprécise soit-elle, l'habilitation donnée au Roi par l'effet combiné de la disposition attaquée et de l'article 2, § 2, de la loi du 29 mai 1952 ne Lui permet en aucune façon de déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit être fondée sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée. C'est au juge administratif qu'il appartient d'annuler la décision par laquelle le Roi aurait accueilli ou rejeté la candidature d'une organisation syndicale en Se fondant sur une conception illégale ou discriminatoire de la notion de représentativité.

B.16. Il s'ensuit que la disposition attaquée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle accorde une représentativité de droit aux organisations syndicales qui siègent au comité commun à l'ensemble des services publics, pour autant que le

législateur veille à compléter la liste des organisations syndicales représentatives en y ajoutant un nombre suffisant d'organisations qui justifient d'une réelle représentativité de fait.

B.17.1. Il convient de constater à cet égard que siègent aux comités de négociation et de concertation pour les greffiers, référendaires et juristes de parquet de l'ordre judiciaire, non seulement les organisations syndicales agréées qui siègent au comité commun à l'ensemble des services publics, mais également les organisations syndicales agréées qui défendent les intérêts soit de toutes les catégories de greffiers de l'ordre judiciaire, soit des référendaires près la Cour de cassation, soit de tous les référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux, soit de toutes les catégories de personnel précitées ensemble, mais uniquement si elles comptent un nombre d'affiliés cotisants qui représente au moins 25 p.c. de l'ensemble des personnes composant chaque groupe de personnel qu'elles représentent.

B.17.2. Au cours des travaux préparatoires, la condition fondée sur le nombre d'affiliés cotisants a été commentée comme suit :

« [...] le gouvernement estime [...] que l'élargissement de la composition des deux comités doit rester dans certaines limites. On peut exiger des organisations syndicales qui représentent une catégorie déterminée de personnel qu'elles représentent au moins une partie substantielle de ce personnel.

[...]

Cette règle vise une égalité de traitement entre toutes les organisations syndicales. Il faut en effet éviter qu'une organisation syndicale qui ne compte que quelques affiliés issus d'un groupe de personnel déterminé puisse représenter ce groupe de personnel et avoir une voix équivalente à une organisation qui représente un groupe important » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2010/1, pp. 11-12).

« Cela doit permettre d'éviter un morcellement du paysage syndical et surtout qu'une organisation ne prétende parler au nom d'une certaine catégorie de personnel alors que seulement un nombre minimal de membres de ce personnel judiciaire y est affilié » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2010/3, p. 4).

B.17.3. Il apparaît que le législateur voulait éviter que les comités de négociation et de concertation aient une composition qui soit trop large, que le paysage syndical soit trop « morcelé » et que les organisations syndicales qui ne représentent qu'un nombre réduit de membres du personnel aient une voix qui soit équivalente à celle des organisations syndicales

qui représentent une partie substantielle du personnel. Ces objectifs peuvent justifier raisonnablement la condition fondée sur le nombre d'affiliés cotisants. En outre, compte tenu, d'une part, de ce que le législateur a pu estimer que les diverses catégories de membres du personnel pour lesquelles la loi attaquée prévoit une structure spécifique de concertation sociale (greffiers, référendaires près la Cour de cassation, et référendaires et juristes de parquet près les cours et tribunaux) présentent des caractéristiques propres qui justifient qu'elles obtiennent séparément le droit de désigner des représentants qui puissent négocier et se concerter avec les autorités publiques en leur nom (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2010/1, p. 7) et, d'autre part, du nombre relativement restreint de membres du personnel dans ces diverses catégories, un seuil de 25 p.c. d'affiliés cotisants n'est pas manifestement déraisonnable.

B.18. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 30 octobre 2008.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot